

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it
Anno LXXII - n. 2 - Marzo-Aprile 2019
Estratto da

IN QUESTO FASCICOLO:

- › *Corte dei conti e spending review*
- › *Piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*
- › *Società a partecipazione pubblica*
- › *Limiti della spesa di personale pubblico*
- › *Riti speciali contabili*
- › *Responsabilità sanzionatoria*
- › *Sindacato giurisdizionale su operazioni di finanza derivata*
- › *Salvataggio bancario e aiuti di Stato*

2



Direttore responsabile: Tommaso Miele

Coordinatori

Area giurisdizione: Daniela Morgante

Area controllo: Paola Cosa, Andrea Luberti

Comitato scientifico

Umberto Allegretti – Stefano Battini – Marco Cammelli – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Sabino Cassese – Lucia Cavallini Cadeddu – Roberto Cavallo Perin – Vincenzo Cerulli Irelli – Mario P. Chiti – Marcello Clarich – Giovanna Colombini – Maurizio Converso – Alfredo Corpaci – Guido Corso – Giorgio Costantino – Marco D’Alberti – Mariano D’Amore – Giacinto della Cananea – Gian Candido De Martin – Giuseppe Di Gaspare – Mario Dogliani – Giuseppe Farneti – Erminio Ferrari – Fabrizio Fracchia – Claudio Franchini – Franco Gallo – Fabio Giulio Grandis – Giampaolo Ladu – Alberto Massera – Bernardo Giorgio Mattarella – Antonio Pedone – Rita Perez – Cesare Pinelli – Giuseppe Pisauro – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Giulio Salerno – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Massimo Siclari – Domenico Sorace – Luisa Torchia – Aldo Travi – Luciano Vandelli – Alberto Zuliani.

Redazione: Ernesto Capasso

Editing: coordinamento - Anna Rita Bracci Cambini

Giulia Borgia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo:

Filippo Bigot; Francesco Cancilla; Antonino Castorino; Giuseppe Cataldi; Luigi Ciaurro; Massimo Cirulli; Mariarosaria Coppola; Carola Corrado; Gabriele Fava; Francesco Fimmanò; Emanuele Grippaudo; Fulvio Maria Longavita; Enrico Marinaro; Francesco Saverio Marini; Maria Rita Micci; Alessandro Napoli; Giovanni Natali; Massimo Nunziata; Giovanni Pennetta; Maria Teresa Polito; Marcovalerio Pozzato; Nicolle Purificati; Renzo Ristuccia; Piero Sandulli; Pelino Santoro; Valerio Turchini.

La pubblicazione dei contributi proposti alla redazione della Rivista è sottoposta ad una procedura di *peer review* che garantisce il doppio anonimato (*double blind*), dell’autore e del valutatore.

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

CORTE COSTITUZIONALE

33 – Corte costituzionale, sentenza 4 marzo 2019; Pres. Lattanzi, Est. Antonini; Comune di Liveri e altri c. Ministero dell'interno e altri.

Enti locali – Funzioni fondamentali dei comuni – Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti o a 3000 se montani – Normativa statale – Obbligo di esercitare le funzioni in forma associata – Illegittimità costituzionale.

Cost., artt. 3, 5, 97, 118; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, art. 14, c. 28; d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, art. 19, c. 1.

Enti locali – Funzioni fondamentali dei comuni – Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti o a 3000 se montani – Esercizio delle funzioni in forma associata – Normativa regionale – Individuazione degli ambiti ottimali – Mancato coinvolgimento dei comuni interessati – Illegittimità costituzionale.

Cost., artt. 5, 114; l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014), art. 1, cc. 110, 111.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 14, c. 28, d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010, come modificato dall'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio-ambientali del comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, cc. 110 e 111, della l. reg. Campania n. 16/2014, non risultando dimostrato che l'individuazione ivi contenuta della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, di cui al c. 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, sia stata preceduta dalla concertazione con i comuni interessati, dal che deriva una lesione dell'autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost. (1)

(1) Segue la nota di M. Nunziata, *Contenimento della spesa e tutela delle autonomie nella gestione aggregata di funzioni comunali. Osservazioni a prima lettura di Corte cost. n. 33/2019.*

Considerato in diritto – 1. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione prima-ter, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, anche come modificato dall'art. 19, c. 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, cc. 110 e 111, l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)". Ad avviso del giudice rimettente, la normativa statale si porrebbe in contrasto, nel complesso, con gli artt. 3, 5, 77, c. 2, 95, 97, 114, 117, c. 1 – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con l. 30 dicembre 1989, n. 439 – e c. 6, 118, 119 e 133, c. 2, Cost.

La normativa regionale contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, c. 1 – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e c. 6, e 118 Cost., per aver pretermesso il necessario coinvolgimento degli enti locali nella individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Le disposizioni statali denunciate, in sintesi, stabiliscono l'obbligo per i comuni di esercitare le funzioni fondamentali di cui sono titolari (c. 26), elencano le funzioni fondamentali medesime (c. 27), pongono l'obbligo, per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000, se montani), di esercitarle in forma associata mediante unione di comuni o convenzione (c. 28), disciplinano l'unione rinviando all'art. 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (c. 28-bis), vietano di svolgerle singolarmente o mediante più di una forma associativa (c. 29), demandano alle regioni, nelle materie di cui all'art. 117, cc. 3 e 4, Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per il predetto esercizio associato (c. 30) e definiscono il limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere (c. 31).

La normativa regionale denunciata, in attuazione del citato c. 30, individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato e le scadenze temporali per l'avvio di tale modalità di gestione.

Il termine entro cui i comuni interessati devono assicurare l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 14 del d.l. n. 78/2010 è stato più volte differito e, attualmente, è fissato al 30 giugno 2019, ai sensi dell'art. 1, c. 2-bis, d.l. 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), conver-

tito con modificazioni dalla l. 21 settembre 2018, n. 108.

2. Il Tar rimettente si trova a decidere su un ricorso presentato da cinque comuni campani, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e da un'associazione esponenziale di enti locali. I ricorrenti hanno impugnato la circolare del Ministero dell'interno del 12 gennaio 2015, n. 323, con la quale ai prefetti sono state impartite indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i comuni inadempienti; i ricorrenti hanno altresì chiesto di accertare di non essere obbligati a quanto previsto dalle disposizioni di legge censurate. A sostegno del ricorso, i comuni e l'associazione hanno dedotto che il provvedimento ministeriale sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa della illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stato adottato.

3. In punto di rilevanza, il Tar rimettente evidenzia che il *petitum* oggetto del ricorso presentato sarebbe “costituito dalla pronuncia di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo, per i comuni ricorrenti, di associarsi in via convenzionale, e dalla correlata pronuncia di annullamento della circolare ministeriale”. Ciò consentirebbe di ritenere che, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1/2014), “la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi”.

D'altro canto, la circolare impugnata avrebbe un contenuto complesso in quanto, accanto a una parte di carattere meramente ricognitivo della normativa in materia, ve ne sarebbe un'altra con “indubbia portata precettiva”, ordinando ai prefetti, alla scadenza del termine di legge, l'adozione di un formale atto di diffida nei confronti degli enti locali rimasti inadempienti. Ciò qualificerebbe la circolare stessa come atto immediatamente lesivo per i comuni ricorrenti e, perciò, autonomamente impugnabile.

L'ordinanza riconosce anche l'attualità dell'interesse a ricorrere, che permarrrebbe “nonostante le intervenute proroghe del termine fissato dalla legge per l'attuazione dell'obbligo legale gravante sugli enti locali ricorrenti”. Per un verso, il differimento del termine non inciderebbe sull'attualità della lesione, rimanendo comunque certo il momento in cui la stessa si realizzerà; per altro verso, la circolare impugnata imporrebbe precise attività prodromiche all'attuazione dell'obbligo legislativamente prescritto, costituendo obblighi attuali sia al momento della proposizione del ricorso che dell'ordinanza di remissione.

Il Tar ritiene, quindi, che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. da 26 a 31, d.l. n. 78/2010, come convertito, siano pregiudiziali rispetto

alla decisione definitiva del ricorso, “risultando quest'ultima strettamente dipendente dall'esito del giudizio di costituzionalità”.

4. Ai fini della valutazione dell'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, occorre preliminarmente osservare che alcune delle disposizioni impugnate definiscono in via generale le funzioni fondamentali di tutti i comuni italiani (art. 14, c. 27, d.l. n. 78/2010), il cui esercizio è reso obbligatorio per ciascuno di tali enti (art. 14, c. 26, d.l. n. 78/2010), mentre altre (i successivi commi, da 28 a 31) hanno quali specifici destinatari i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (categoria alla quale appartengono gli enti ricorrenti nel giudizio *a quo*). Solo per questi viene stabilito che le suddette funzioni fondamentali devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata, con modalità organizzative e temporali espressamente disciplinate sia dalle stesse disposizioni di fonte statale che da quelle di fonte regionale.

Ciò premesso, le argomentazioni svolte dal Tar del Lazio in punto di rilevanza non si riferiscono in maniera analitica a ognuna delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate, ma sono illustrate con riferimento alla normativa, contenuta nei cc. da 26 a 31 del citato art. 14, considerata nel suo insieme.

In tale contesto, l'esposizione del giudice rimettente è comunque chiaramente incentrata sul profilo della immediata lesività della circolare impugnata, nella parte in cui ha prescritto ai prefetti di verificare lo stato di attuazione della normativa introdotta dal d.l. n. 78/2010 e di diffidare ad adempiere i comuni che, in violazione dell'obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali, non vi abbiano provveduto nelle modalità e nei termini previsti.

L'ordinanza, invece, non chiarisce per quali motivi la individuazione delle funzioni fondamentali, ossia lo specifico oggetto di una o più di esse, rilevarebbe nella risoluzione della controversia sottoposta al rimettente.

Il rapporto di pregiudizialità che il giudice rimettente ravvisa tra le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. da 26 a 31, d.l. n. 78/2010 e la decisione definitiva del ricorso, deve, invero, essere propriamente riferito solo ai cc. 28, 28-bis, 29, 30 e 31 nonché all'art. 1, cc. 110 e 111, l. reg. Campania n. 16/2014.

Tali, infatti, sono le uniche disposizioni che impongono ai comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali obbligatoriamente in forma associata, disciplinandone modalità e termini, con la conseguenza che solo la loro eventuale illegittimità incide sul procedimento principale, come richiesto dall'art. 23 della l. 11 marzo 1957, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sent. n. 67/2014, n. 91/2013, nn. 236 e 224/2012).

Non altrettanto può ritenersi con riferimento alle questioni che involgono i cc. 26 e 27 dell'art. 14 del

d.l. n. 78/2010. Ai fini della risoluzione della controversia sottoposta al giudice rimettente, ovvero dello scrutinio della legittimità della circolare impugnata, l'applicazione dei citati cc. 26 e 27 non si pone, infatti, quale passaggio pregiudiziale, non essendo rilevante il numero e il contenuto delle funzioni fondamentali così come determinate, quanto piuttosto l'imposizione generalizzata per i comuni di minori dimensioni di un obbligo di gestione in forma associata delle funzioni medesime, obbligo che costituisce l'oggetto precipuo solo delle altre disposizioni censurate.

D'altro canto, l'interesse alla tutela azionata dai ricorrenti è scaturito non in relazione all'individuazione, in quanto tale, delle funzioni fondamentali, quanto piuttosto dalla preclusione a gestirle da parte di ciascun comune autonomamente, effetto questo riconducibile solo alle disposizioni contenute nei cc. 28, 28-bis, 29, 30 e 31 dell'art. 14, d.l. n. 78/2010, nonché nell'art. 1, cc. 110 e 111, l. reg. Campania n. 16/2014.

In conclusione, solo nei termini ora esposti va riconosciuta la rilevanza delle questioni sollevate, in quanto il rimettente è chiamato a pronunciarsi su un *petitum* consistente nell'annullamento del provvedimento impugnato, mentre le questioni sollevate nei confronti dell'art. 14, cc. 26 e 27, d.l. n. 78/2010 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, a causa della mancata indicazione delle ragioni che depongano per l'applicabilità delle disposizioni e per la pregiudizialità delle questioni stesse (*ex multis*, sent. n. 224/2018, nn. 209 e 119/2017).

5. Sempre in via preliminare, ad avviso del giudice rimettente uno specifico profilo di censura della disciplina dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali consisterebbe nella compressione della potestà regolamentare dei comuni riconosciuta dall'art. 117, c. 6, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Con riferimento a tale censura, l'ordinanza, tuttavia, non fornisce una motivazione adeguata ai fini della sua ammissibilità.

A fronte della pur evocata compressione della potestà regolamentare riconosciuta dalla disposizione costituzionale, gli argomenti a sostegno si risolvono, infatti, nel mero richiamo testuale ad alcuni passaggi delle sentenze n. 229/2001 e n. 129/2016.

Secondo il rimettente, la prima chiarirebbe "i limiti che incontra il legislatore nazionale e regionale nell'esercizio dei poteri di coordinamento dell'esercizio delle funzioni locali". Il precedente richiamato non appare però in alcun modo riferibile alla censura esposta sulla potestà regolamentare dei comuni, sia perché relativo alle «determinazioni regionali di "ordinamento"», sia perché, peraltro, alla data di tale pronuncia, nemmeno era vigente il c. 6 dell'art. 117 Cost.

La seconda sentenza viene, invece, evocata dall'ordinanza quale riconoscimento della "necessità dell'effettiva partecipazione degli enti locali nell'esercizio dei poteri legislativi statali e regionali in materia di ordinamento degli enti locali"; anche in questo caso, tuttavia, non risulta in alcun modo adeguatamente motivato il nesso tra i riportati passaggi testuali della sentenza e la censura attinente alla potestà regolamentare garantita dall'art. 117, c. 6, Cost., atteso, oltretutto, che nel giudizio deciso con la citata sentenza i parametri presi in considerazione erano completamente diversi (artt. 3, 97 e 119, cc. 1 e 3, Cost.).

La questione si rivela, quindi, "priva di un'adeguata ed autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato (*ex plurimis*: sent. n. 219/2016, n. 120/2015 e n. 236/2011)" (sent. n. 240/2017).

Va pertanto dichiarata l'inammissibilità, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. 28, 28-bis, 29, 30 e 31, d.l. n. 78/2010, come convertito, sollevata con riferimento all'art. 117, c. 6, Cost.

6. Passando all'esame del merito, con la prima censura, il Tar rimettente ravvisa la carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge censurato, richiesti dall'art. 77, c. 2, Cost.

6.1. Il contrasto con il parametro evocato consisterebbe nell'aver il decreto-legge dettato "un'ordinaria disciplina ordinamentale degli enti locali, senza peraltro contenere misure di immediata applicazione"; tale profilo risulterebbe anche dalla previsione, contenuta nel c. 31-ter dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, di una "attuazione dilazionata nel tempo", confermata dalle ulteriori proroghe disposte.

Infine, l'ordinanza ritiene che le disposizioni censurate non sarebbero "adeguatamente giustificate nemmeno sotto il profilo dei risparmi di spesa che si sarebbero potuti ottenere in virtù dell'intervento riformatore" e richiama al riguardo le relazioni tecniche presentate dal Governo con il d.l. n. 78/2010 e con il d.l. n. 95/2012, prive di quantificazione.

6.2. È necessario, preliminarmente, individuare puntualmente l'oggetto del giudizio riferito alle disposizioni statali.

Infatti, da un lato, il dispositivo dell'ordinanza di rimessione fa riferimento all'art. 14, cc. da 26 a 31, d.l. n. 78/2010, come convertito, senza richiamare esplicitamente le successive modificazioni che alcune delle predette disposizioni hanno subito.

Dall'altro, il contenuto dell'ordinanza, riportando il testo delle disposizioni censurate, fa invece riferimento a quelle risultanti dalle modifiche e sostituzioni apportate dall'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012, come convertito.

Poiché “l’oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell’ordinanza di rimessione con la sua motivazione” (sent. n. 203/2016), si può ritenere che il giudice rimettente abbia preso in considerazione il contenuto normativo delle disposizioni censurate come effettivamente applicabili alla fattispecie sottoposta al suo esame e sulla cui base è stata adottata la circolare impugnata, essendo ormai cessato il vigore delle diverse disposizioni inizialmente introdotte dal d.l. n. 78/2010.

Le norme dell’art. 14 del d.l. n. 78/2010 rilevanti nel presente giudizio rinvengono, quindi, la loro fonte sia nel d.l. n. 78/2010 (il c. 29, non più modificato) che nel d.l. n. 95/2012 (che ha sostituito i cc. 28, 28-bis, 30 e 31, d.l. n. 78/2010).

È pertanto su tali norme che verte il presente giudizio di costituzionalità.

Non è quindi pienamente corretta l’interpretazione prospettata dall’Avvocatura dello Stato, volta a concentrare l’oggetto del giudizio sul contenuto originario del solo d.l. n. 78/2010.

6.3. La questione non è fondata.

6.3.1. Una volta ribadito che l’unica questione rilevante nel presente giudizio è quella attinente alle norme che hanno disciplinato l’obbligo di gestione associata, va, innanzitutto, considerato che anche recentemente la giurisprudenza di questa Corte ha riaffermato che il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all’art. 77 Cost. rimane circoscritto alla “evidente mancanza di tali presupposti” (sent. n. 5/2018) o alla “manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione” (sent. n. 170/2017), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci.

In continuità con tali coordinate interpretative, può rilevarsi che per entrambi i decreti-legge all’esame (il d.l. n. 78/2010 e il d.l. n. 95/2012), in relazione alle norme censurate, non sussiste tale “evidente mancanza” dei presupposti alla luce del titolo dei provvedimenti, dei rispettivi preamboli e del contenuto complessivo delle disposizioni introdotte.

In particolare, con riferimento alla finalità perseguita dalle norme introdotte dai cc. da 28 a 31 denunciati, si può preliminarmente richiamare l’enunciato del c. 25, a mente del quale le disposizioni dei commi da 26 a 31 “sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l’esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni”.

Tale finalità è stata già oggetto di valorizzazione da parte di questa Corte con la sentenza n. 22/2014, la quale ha riconosciuto, nelle norme in quella occasione denunciate da diverse regioni (quelle contenute nell’art. 19 del d.l. n. 95/2012, di modifica dell’art. 14 del d.l. n. 78/2010), l’orientamento “a un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra comuni, che mira ad un risparmio di spesa”.

A tale riguardo, non appare decisiva la circostanza, richiamata dall’ordinanza di rimessione, che le relazioni tecniche di accompagnamento ai due decreti-legge non contenessero una quantificazione dei risparmi attesi dalle norme introdotte: ciò, infatti, da un lato appare giustificabile in forza della estrema difficoltà di operare, a priori, precise quantificazioni derivanti da un fenomeno organizzativo dal carattere complesso e, dall’altro, non smentisce la probabilità che, in astratto, dalla gestione associata di funzioni derivi plausibilmente una maggiore efficienza dell’azione degli enti locali interessati.

Pertanto, nel contesto della situazione economico-finanziaria degli anni 2010-2012, non pare potersi affermare l’evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante l’urgenza di introdurre norme volte a razionalizzare l’esercizio di funzioni da parte di un gran numero di enti: alla fine del 2010 i comuni fino a 5.000 abitanti erano, infatti, 5.683 su 8.092, pari a circa il 70 per cento del totale dei comuni italiani.

6.3.2. Analogamente, gli argomenti di censura incentrati sui tempi di attuazione delle disposizioni introdotte dai suddetti decreti-legge possono essere confutati dalla considerazione che sia il d.l. n. 78/2010 che il d.l. n. 95/2012 hanno comunque previsto obblighi immediatamente efficaci nei confronti degli enti coinvolti (nonché delle regioni, per l’esercizio dei poteri loro affidati), apparendo fisiologico e non incompatibile con i presupposti della necessità e urgenza che il decreto-legge articoli alcuni passaggi procedurali e preveda per determinati aspetti un risultato differito (sent. n. 5/2018, n. 170/2017 e n. 160/2016).

I successivi e continuati differimenti del termine di cui al c. 31-ter del d.l. n. 78/2010 non costituiscono di per sé, nella fattispecie in esame, un elemento dimostrativo – come invece ritiene l’ordinanza – della evidente assenza, *ab origine*, dei requisiti di necessità e urgenza, potendo invece rilevare sotto un altro profilo, come si vedrà al punto 7.5 del Considerato in diritto.

6.3.3. Una considerazione specifica merita, infine, la censura riferita alla natura ordinamentale delle disposizioni introdotte dai decreti-legge, che, come detto, vanno anch’esse limitate alle modalità di gestione delle funzioni medesime, senza che possano venire in considerazione, in questa sede e per i motivi indicati, quelle relative all’individuazione delle funzioni fondamentali.

Al riguardo, se, da un lato, va senz’altro ribadito che “la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale” (sent. n. 220/2013), dall’altro va rilevato che le norme censurate hanno introdotto riforme dalla portata innovativa solo parziale, atteso che – come rilevato dall’Avvocatura dello Stato, che ha richiamato gli artt. 24, 25 e 26 della l. 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e i corrispondenti artt. 30, 31 e 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti loca-

li) – sia la convenzione che l'unione di comuni erano forme istituzionali già da tempo previste e disciplinate dall'ordinamento, che, sebbene in limitate ipotesi e solo in relazione a specifiche funzioni, prefigurava anche la possibilità di una loro costituzione obbligatoria (con riguardo alle convenzioni e ai consorzi: art. 24, c. 3, e art. 25, c. 7, l. n. 142/1990).

Le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 220/2013 per giungere alla censura dell'utilizzo del decreto-legge quale fonte idonea a trasformare l'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, pur richiamate dall'ordinanza di rimessione, non appaiono quindi pianamente riconducibili agli interventi normativi censurati, che hanno strutturato, sebbene in modo certamente più stringente, una disciplina della gestione associata che però era presente da prima nell'ordinamento degli enti locali.

Peraltro, ad analoghe conclusioni questa Corte è già pervenuta nella sentenza n. 44/2014, a proposito della disciplina – parallela a quella qui in esame – dell'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni per i comuni fino a 1.000 abitanti. A fronte della censura delle regioni, di violazione dell'art. 77 Cost., la sentenza, infatti, non ha condiviso "l'assunto secondo cui l'intero art. 16 introdurrebbe norme ordinamentali dirette ad incidere profondamente sullo *status* istituzionale dei comuni", precisando che "le disposizioni censurate non alterano il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali, ma sono dirette a realizzare, per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, mediante unioni di comuni, secondo un modello peraltro già presente nell'ordinamento, sia pure con talune differenze di disciplina (art. 32 Tuel)".

6.3.4. In conclusione, tanto premesso, il legislatore non può ritenersi censurabile per aver fatto ricorso, nelle ricordate circostanze di necessità e urgenza, allo strumento del decreto-legge per incidere, con l'obiettivo di svilupparne una maggiore efficienza, sull'assetto organizzativo dei comuni di minori dimensioni attraverso la previsione dell'obbligo dell'esercizio in forma associata di gran parte delle funzioni fondamentali.

7. Ulteriori e articolate questioni di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 14, cc. 28-31, d.l. n. 78/2010, come convertito e poi modificato dal d.l. n. 95/2012, sono sollevate dal giudice rimettente per contrasto con gli artt. 3, 5, 95 e 97, 117, c. 6, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; nonché per contrasto con l'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

7.1. Premesso, come anticipato, che deve ritenersi inammissibile la censura sulla violazione dell'art. 117, c. 6, Cost., gli argomenti a sostegno delle censure si incentrano sull'obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i

relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in questione, quando era prevista "la volontarietà nell'*an* e la flessibilità nel *quomodo* della scelta delle forme associative alle quali aderire".

La normativa censurata, invece, avrebbe ribaltato tale assetto, che "da volontario diviene obbligatorio; da flessibile diviene rigido", sicché per i comuni di minori dimensioni tutte le funzioni fondamentali, salvo limitate eccezioni, "devono essere svolte in forma associata, con conseguente obbligo di aggregazione della relativa organizzazione burocratica".

Da ciò conseguirebbero, secondo il giudice rimettente, "rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico", in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente vulnus del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti (viene richiamata la sent. n. 52/1969).

Inoltre, la disciplina introdotta non assicurerebbe il rispetto dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale; ai sensi di tale disposizione, "per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici"; precisando poi che "tale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti".

7.2. Le prime questioni, aventi ad oggetto l'art. 14, cc. 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31 del d.l. n. 78/2010, sono per un verso infondate, e per l'altro parzialmente fondate solo riguardo al c. 28 del citato art. 14, nei termini di seguito indicati, in relazione all'art. 3, nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost.

7.3. Quanto all'infondatezza, peraltro, il riferimento al parametro di cui all'art. 95 Cost. appare non conferente, attesa la sua riferibilità solo all'indirizzo politico del Governo.

In ogni caso, se da un lato è indubbio che "per quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo" (sent. n. 77/1987), tuttavia, dall'altro, nell'ordinamento, come ricordato, già da tempo sono previsti gli istituti della unione e della convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni.

Se quindi esistesse, come sembra ritenere l'ordinanza ed espressamente afferma la difesa dei ricorrenti, un vincolo costituzionale per cui in un unico soggetto istituzionale debbono sempre coincidere la funzione di indirizzo politico e quella dell'indirizzo amministrativo, la sua violazione discenderebbe direttamente dalla previsione della forma associativa in sé

stessa, a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta.

Sarebbe, infatti, la stessa forma associativa, costituendo – secondo la metafora proposta dalla difesa dei ricorrenti – un “sistema di governo locale acefalo”, a risultare lesiva, nel contesto dell’autonomia comunale, dell’archetipo del principio rappresentativo e delle sue necessarie implicazioni: l’essere cioè in grado di ricevere dalla comunità locale un proprio indirizzo politico e di tradurlo in scelte di politica amministrativa.

Tale conclusione appare palesemente insostenibile, posto che le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti stessi, come affermato da questa Corte in più occasioni (sent. nn. 456 e 244/2005; n. 229/2001).

Anche nella più stringente delle stesse, l’unione di comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga “preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale” (sent. n. 160/2016).

L’art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell’unione sia “composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti”, nonché che sia assicurata “la rappresentanza di ogni comune” e “garantita la rappresentanza delle minoranze”. Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull’esercizio in forma associata delle funzioni.

Da ultimo, va rilevato che non è pertinente il richiamo alla sentenza n. 52/1969, dove l’affermazione per cui “la sfera di autonomia sarebbe compromessa se agli enti ai quali essa è riconosciuta e garantita fosse sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari alla sua esplicazione” avveniva in realtà in un giudizio relativo alla disciplina legislativa – in ogni caso non censurata dalla pronuncia – che demandava all’autorità statale la selezione per concorso e la nomina dei segretari generali della provincia.

7.4. Tanto chiarito, le questioni vertono essenzialmente, più che sulle forme associative in sé considerate – della cui legittimità costituzionale, come si è visto, non è possibile dubitare –, sull’obbligo che di queste viene imposto.

Rispetto a questo più limitato profilo, tuttavia, occorre considerare che la disciplina censurata (in particolare, il c. 28 dell’art. 14 del d.l. n. 78/2010) lascia all’autonomia degli enti locali interessati l’alternativa tra due istituti (convenzione e unione), i cui caratteri costitutivi e funzionali consentono agli enti stessi di

modulare il rispetto della norma con valutazioni proprie dell’indirizzo politico.

Infatti, questi possono optare tra la modalità convenzionale (a sua volta declinabile in varie alternative di organizzazione delle competenze e degli uffici) e quella dell’unione, comportante una più stretta integrazione quale conseguenza del conferimento delle funzioni e delle connesse risorse finanziarie.

È pur vero che l’ente che abbia individuato il modello convenzionale potrebbe però successivamente perdere la facoltà di proseguire in tale forma associativa ove non ne dimostri la efficacia, venendo così obbligato a utilizzare il modello dell’unione (c. 31-bis dell’art. 14 del d.l. n. 78/2010).

In tal caso, tuttavia, la minore concessione all’autonomia comunale trova fondamento nella finalità della disciplina, che è diretta a porre rimedio ai problemi strutturali di efficienza – e in particolare a quello della mancanza di economie di scala – dei piccoli comuni.

In quest’ottica il titolo che fonda un tale intervento statale è già stato ravvisato, come detto, da questa Corte, nella “potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica” (sent. nn. 44 e 22/2014).

Ciò è avvenuto con riguardo alle competenze regionali, ma nella medesima prospettiva esso è riferibile alla esposta limitazione dell’autonomia comunale e tanto comporta, fra l’altro, che, salvo quanto si preciserà in relazione al c. 28 del citato art. 14 del d.l. n. 78/2010, debbano dichiararsi infondate le censure relative ai successivi cc. 28-bis, 29, 30 e 31 del medesimo articolo.

7.5. Tuttavia, rimane pur vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale, gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull’autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell’intervento normativo rispetto all’obiettivo prefissato (*ex plurimis*, sent. n. 22/2014).

Da questo verso le censure del giudice rimettente sono parzialmente fondate, ma solo relativamente al c. 28 dell’art. 14 del d.l. n. 78/2010, in riferimento all’art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

La previsione generalizzata dell’obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l del c. 27) sconta, infatti, in ogni caso un’eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio-ambientali, la convenzione o l’unione di comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell’intera disciplina.

La norma del c. 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, infatti, pretende di avere applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari “fattori antropici”, “dispersione territoriale” e “isolamento” (sent. n. 17/2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta.

Si tratta di situazioni dalla più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il test di proporzionalità (*ex plurimis*, sent. n. 137/2018, n. 10/2016, nn. 272 e 156/2015).

Va peraltro rilevato che un ulteriore sintomo delle criticità della normativa risulta dall'estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti, che, come evidenziato dal giudice rimettente, coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma.

Il menzionato c. 28 è pertanto illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Si tratta di un'attenzione a particolari situazioni differenziate che già ha trovato nella normativa censurata una parziale, ma non sufficiente, considerazione, che si rinviene laddove la stessa riconosce due casi meritevoli di totale esonero dall'obbligo – le isole monocomune e il Comune di Campione d'Italia – in base a una *ratio* univocamente ricollegabile alla inesigibilità dell'obbligo per le peculiari connotazioni anche geografiche di tali enti locali. Inoltre, lo stesso meccanismo disciplinato al c. 31-*bis* del citato art. 14, prevede, come ricordato, ove l'ente abbia valutato di optare per l'attuazione dell'obbligo associativo mediante convenzione, una successiva verifica della sua effettiva efficacia, mediante una fase di interlocuzione procedimentale dell'ente locale con il Ministero dell'interno; solo all'esito negativo di tale interlocuzione, cioè allorquando il comune non ha comprovato il conseguimento di “significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione”, scatta l'obbligo della unione.

Tali esoneri dall'obbligo e la necessaria interlocuzione con gli enti locali, già prefigurati dalla normativa impugnata, sono quindi da estendere come qui indicato, in modo da evitare che la rigidità della disciplina possa condurre, irragionevolmente, a effetti contrari alle finalità che la giustificano.

Peraltro, va precisato che la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra comuni obbligati e non.

Spetterà, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, dall'altro, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione (sent. n. 88/2018 e n. 113/2011).

7.6. Tale conclusione induce peraltro a richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinarie. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella l. 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, c. 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78/2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95/2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di *spending review*, i piccoli comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse.

A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto *ex professo* dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del titolo V della Costituzione. Una “fisiologica dialettica”, improntata a una “doverosa cooperazione” (sent. n. 169/2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale.

Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi

di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi.

Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda).

7.7. La seconda censura, relativa alla violazione dell'art. 117, c. 1, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, deve ritenersi assorbita nella dichiarazione di fondatezza del c. 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010 di cui al precedente punto 7.5 e infondata per le medesime ragioni di cui al precedente punto 7.4 in relazione ai restanti commi dello stesso articolo.

8. Infine, il Tar rimettente pone sulle norme censurate anche le questioni di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 133, c. 2, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi comuni, e degli artt. 114 e 119 Cost., con riferimento all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali. Secondo il giudice *a quo*, infatti, sebbene attraverso l'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, “gli enti interessati non risultino formalmente estinti”, non permarrebbe, in ogni caso, in capo al comune quel «“nucleo minimo” di attribuzioni» tale da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di ente autonomo. Per le funzioni fondamentali opererebbe quindi “una riserva costituzionale di esercizio individuale”.

Pertanto, poiché le norme censurate hanno disposto “la traslazione di tutte queste funzioni ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare”, ai fini dell'art. 133, c. 2, Cost., tale situazione non sarebbe “distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione”, oltre ad essere mancata la “previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate” richiesta dalla medesima norma costituzionale.

8.1. Le questioni sono infondate.

Innanzitutto, anche in forza di quanto già rilevato nel punto 7.3, si deve escludere l'esistenza di una “riserva costituzionale di esercizio individuale” delle funzioni fondamentali, che renderebbe illegittimi gli

stessi istituti associativi degli enti locali a prescindere dalla loro obbligatorietà.

La prospettazione è quindi palesemente insostenibile e non rimane che ribadire le conclusioni della sentenza n. 44/2014, avente ad oggetto disposizioni relative all'esercizio in forma associata di tutte le funzioni da parte dei comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante la costituzione di una unione di comuni. L'intervento del legislatore statale, infatti, riguarda le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, per cui “non presenta alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi comuni o la modifica delle loro circoscrizioni”, e “non prevede la fusione dei piccoli comuni, con conseguente modifica delle circoscrizioni territoriali” (sent. n. 44/2014).

9. Il Tar rimettente solleva, da ultimo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 110 e 111, l. reg. Campania n. 16/2014, motivando la non manifesta infondatezza “per le medesime ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente” (indicati al punto 2.3 del Ritenuto in fatto), aggiungendo che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali la legge avrebbe fatto generico riferimento ai cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo, previsti a loro volta in ambito urbanistico dalla l. reg. Campania 13 ottobre 2008, n. 13 (Piano territoriale regionale), “senza in merito svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati”.

9.1. L'Avvocatura generale dello Stato ha formulato un'espressa eccezione di inammissibilità con riferimento a tali questioni, perché solo enunciate nell'ordinanza e in alcun modo sviluppate e motivate.

9.2. L'eccezione non è fondata: l'ordinanza ravvisa il dubbio di legittimità costituzionale richiamando le “medesime ragioni” e gli “stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente”, relativo alle censure all'art. 14, cc. da 26 a 31, d.l. n. 78/2010, per contrasto con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, c. 1 – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e c. 6, e 118 Cost.

Come affermato da questa Corte, «la motivazione tramite rinvio “interno” è ammissibile (sent. n. 68/2011 e n. 438/2008), purché sia chiara la portata della questione» (sent. n. 83/2016) ed è ciò che ricorre nel caso di specie, atteso che le ragioni di non manifesta infondatezza alle quali si fa riferimento sono sufficientemente illustrate e che le disposizioni regionali costituiscono attuazione di quelle statali parimenti censurate (in particolare, dell'art. 14, c. 30, d.l. n. 78/2010, come convertito).

Oltre agli argomenti richiamati mediante il suddetto rinvio, l'ordinanza aggiunge una specifica motivazione che, sia pur sintetica, è comunque univocamente riferita alle norme della legge regionale.

9.3. La questione è fondata in relazione agli artt. 5, 114 e 97 Cost.

Ai fini della individuazione da parte delle regioni della dimensione territoriale ottimale e omogenea per

lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali, il c. 30 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, come sostituito dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012, non impone alle regioni stesse l'adozione della fonte legislativa ma, in ogni caso, prescrive la "previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali".

Di tale concertazione non vi è traccia alcuna né nella legge, né nei lavori preparatori. Dagli stessi, invece, è possibile rilevare che nel disegno di legge di iniziativa della giunta regionale, r.g. 505-*bis*, non erano presenti disposizioni aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 14, c. 30, d.l. n. 78/2010. Solo nel corso dell'esame della II Commissione permanente è stato approvato l'art. 37-*bis*, il cui contenuto è poi stato trasfuso nel maxi emendamento (cc. 110 e 111 dell'art. 1, sostitutivo degli artt. da 1 a 52 del disegno di legge) sul quale è stata posta la fiducia. Dai resoconti sommari dei lavori della II Commissione non risultano elementi che facciano emergere una concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali (che peraltro in Campania non è ancora stato costituito) o con altre modalità.

Né la legge regionale censurata ha previsto un procedimento bifasico, in cui la fonte primaria indicasse criteri generali, demandando poi la concreta individuazione dell'ambito territoriale a un atto amministrativo adottato all'esito della concertazione con i comuni interessati, secondo una tecnica normativa che è stata adottata da altre regioni: per esempio, l. reg. Veneto 27 aprile 2012, n. 18 (Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali) e l. reg. Emilia-Romagna 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

L'art. 1, cc. 110 e 111, l. reg. Campania n. 16/2014 è quindi in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., nel combinato disposto con l'art. 97 Cost., non risultando dimostrato che l'individuazione ivi contenuta della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, di cui al c. 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, sia stata preceduta dalla concertazione con i comuni interessati.

Il contenuto precettivo del richiamato c. 30 dell'art. 14 del d.l. n. 78/2010, infatti, nell'imporre la concertazione con gli enti locali, integra il principio, affermato da questa Corte nella sentenza n. 229/2001, del necessario coinvolgimento, "per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale", degli enti locali infraregionali nelle determinazioni regionali che investono l'allocatione di funzioni tra i diversi livelli di governo, "anche di natura associativa".

Ne deriva, in caso di mancata concertazione con gli enti locali, una lesione dell'autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.

Inoltre, appare del tutto evidente che la costituzione di un sistema locale efficacemente strutturato, al

punto da conseguire risparmi di spesa, costituisce un obiettivo non conseguibile una volta pretermessa la voce dei comuni, circostanza che configura un ingiustificato difetto di istruttoria, anche in considerazione dell'art. 97 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

P.q.m., la Corte costituzionale;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, c. 28, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, c. 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 110 e 111, l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante "Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)";

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. 26 e 27, d.l. n. 78/2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, c. 2, 95, 97, 114, 117, c. 1 – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con l. 30 dicembre 1989, n. 439 – e c. 6, 118, 119 e 133, c. 2, Cost., dal Tar Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31, d.l. n. 78/2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 117, c. 6, Cost., dal Tar Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31, d.l. n. 78/2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012, come convertito, sollevate, in riferimento all'art. 77, c. 2, Cost., e in riferimento all'art. 95 Cost., dal Tar Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. 28-*bis*, 29, 30 e

31, d.l. n. 78/2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, c. 1 – in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale – e 118 Cost., dal Tar Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, cc. 28, 28-bis, 29, 30 e 31, d.l. n. 78/2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 114, 119 e 133, c. 2, Cost., dal Tar Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Contenimento della spesa e tutela delle autonomie nella gestione aggregata di funzioni comunali. Osservazioni a prima lettura di Corte cost. n. 33/2019

Sommario: 1. *L'aggregazione di funzioni comunali.* – 2. *Riserva di funzioni locali e ingerenza statale.* – 3. *Sottrazione coatta di funzioni: quando l'“ingegneria legislativa” si scontra con la “geografia funzionale”.* – 4. *L'esigenza di un ripensamento funzionale della limitazione dell'autonomia comunale.*

1. L'aggregazione di funzioni comunali.

La sentenza della Corte costituzionale si inserisce nell'articolato quadro normativo che ha determinato la progressiva aggregazione delle funzioni fondamentali dei comuni di più modeste dimensioni.

Come noto, infatti, negli ultimi decenni è avvenuto un profondo cambio di prospettiva in tema di funzioni comunali, cercando di favorirne una gestione quanto più possibile aggregata.

La logica di fondo sottesa a questo percorso va ricercata nella sostanziale presunta inadeguatezza delle realtà locali più piccole a provvedere ai bisogni della collettività di riferimento in modo efficace alla luce di parametri giuridici ed economici. Si ritiene, in particolare, che la ridotta dimensione demografica e le connesse caratteristiche socio-ambientali dei comuni più piccoli non consentano di assicurare un utilizzo efficiente delle risorse in vista della gestione di funzioni e servizi.

In questi casi, forme associative quali l'unione di comuni o moduli di azione come le convenzioni dovrebbero consentire di realizzare economie di scala e miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione di funzioni e servizi pubblici alle popolazioni di riferimento.

In definitiva, l'aggregazione di funzioni sembra essere animata dall'esigenza di preservare il “*principio di vitalità*” delle autonomie che “*può raggiungersi solo se l'ente ha un sufficiente livello di popolazione; quindi di contribuenti tali per numero e qualità da permettere all'ente di munirsi del personale necessario per l'espletamento almeno dei servizi fundamenta-*

li, o quantomeno di essere in grado di pagarsi i servizi di base, se resi da organizzazioni speciali e non dall'apparato del comune” (1).

Proprio perché le realtà comunali di più ridotte dimensioni si presumono inidonee a svolgere efficacemente le funzioni amministrative, negli ultimi anni il sistema normativo ha portato alla “*diffusione di nuove forme di cooperazione strutturale a livello locale*” (2).

In tal senso, un primo modello di carattere associativo fu introdotto con la l. 8 giugno 1990, n. 142, recante l'Ordinamento delle autonomie locali, che però, come più volte è stato messo in luce, non è mai decollato (3); probabilmente perché l'idea di accorpamento funzionale che aveva sullo sfondo suscitava nelle realtà interessate la preoccupazione di perdere la propria identità (4).

Successivamente, il modello associativo fu rivisitato dall'art. 6, c. 5, l. 3 agosto 1999, n. 265 (5), e poi dall'art. 32 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, secondo un approccio più apprezzato dalle realtà locali rimettendo loro la valutazione di convenienza sull'esercizio collegiale delle relative funzioni (6).

(1) M.S. Giannini, *Legge 142/1990: una mezza riforma*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1992, fasc. 2, 44, secondo cui “il criterio, detto correntemente della sufficienza finanziaria, costituisce perciò il criterio base per la sussistenza stessa di un ente comunale”.

(2) C. Tubertini, *La legge “Delrio”: il riordino del governo locale – le norme in materia di unioni e fusioni*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 786.

(3) S. Mangiameli, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, Donzelli, 2009, 36; V. Tondi della Mura, *La riforma delle unioni di comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in <www.federalismi.it>, 24 gennaio 2012. Più in generale, sul modello associativo previsto nel 1990, v. M. Bassani, *Art. 26 (Unioni di comuni)*, in V. Italia, M. Bassani (a cura di), *Le autonomie locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Milano, Giuffrè, 1990, 376; L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1990, 150.

(4) L.P. Tronconi, *Le unioni di comuni: da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale*, in *Crisi di rappresentanza politica*, in *Fondazione per la Sussidiarietà*, 2007, 3.

(5) In argomento, C. Tubertini, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Ist. federalismo*, 2000, 305.

(6) A. Celotto et al. (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008, 44; A. D'Aloia, *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'eguaglianza “sostanziale” dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2008, 461; F. Mazzonetto, *Art. 32. Unioni di comuni*, in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, il Mulino, 2002, 191; V. Tondi della Mura, *op. cit.*

Significative, poi, sono state le misure introdotte da una serie di interventi urgenti e asistemati quali il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, l'art. 16, c. 22, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, in tema di *spending review* (7); sulla materia è poi da ultimo intervenuto il legislatore con la l. 7 aprile 2014, n. 56, recante le Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (8).

Per quanto variegata, tali previsioni sono tutte accomunate dalla omogeneità dell'approccio, teso al contenimento dell'autonomia locale, "*divenuto oramai un vero e proprio filo rosso che tiene insieme, permettendone una lettura complessiva, le misure adottate dal legislatore statale negli ultimi tre anni*" (9).

Per quanto più interessa in questa sede, l'art. 14, d.l. n. 78/2010, come più volte modificato, dopo aver ribadito che "*l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare*" (c. 26), dispone che "*i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al c. 27, ad esclusione della lett. l)*" (c. 28).

La disposizione, in altri termini, introduce un obbligo incondizionato per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di svolgere le proprie funzioni fondamentali in forma aggregata, ricorrendo agli strumenti della convenzione o della unione di comuni; è una previsione generalizzata che, non prevedendo modulazioni ulteriori rispetto a quella basata sul dato dimensionale, trova applicazione a tutte le più ridotte realtà locali, salvo che per le due eccezioni espressamente indicate.

Si tratta, peraltro, di una notevole compressione della sfera di azione amministrativa essendo riferita alle c.d. funzioni fondamentali individuate nel medesimo art. 14, c. 28, fra cui rientrano a titolo esemplifi-

(7) Su cui possono vedersi G. D'Auria, *La "manovra di agosto"*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 11, e G. Carullo, *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2013, 2879.

(8) Per un commento sistematico alla disciplina, può vedersi A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014, con particolare riferimento al contributo di C. Tubertini, 264 ss., e L. Vandelli (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, Maggioli, 2014, con particolare riferimento al contributo di P. Barrera.

(9) A. Sterpa, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di regioni e comuni?*, in <www.federalismi.it>, 19 agosto 2011.

cativo l'organizzazione amministrativa, la gestione finanziaria, contabile e di controllo, la gestione dei servizi pubblici di interesse generale, la pianificazione urbanistica ed edilizia, le attività di protezione civile e di primo soccorso.

Del resto, la tendenza ad accorpate le funzioni proprie degli enti locali di più modesta dimensione è ormai piuttosto ricorrente e trova conferme in diversi settori dell'ordinamento.

Fra gli esempi più incisivi di questo percorso vi sono le recenti regole in tema di aggregazione e centralizzazione della committenza, da ultimo enfatizzate dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recante il nuovo codice dei contratti pubblici, che ha potenziato il ricorso alle centrali di committenza e circoscritto l'ambito entro cui ciascuna amministrazione può svolgere autonome funzioni di stazione appaltante (10).

Già da qualche anno, per la verità, è in corso una riflessione sull'esigenza di ridurre il numero delle stazioni appaltanti italiane che, secondo recenti indagini censitarie, ammonterebbero ad oltre 32.000. Il percorso di riduzione e razionalizzazione mira sostanzialmente a superare l'automatico parallelismo tra pubblica amministrazione e stazione appaltante, sulla base di criteri sia tecnico-giuridici che economici che consentano di "*beneficiare di economie di scala, di ridurre il numero di intermediari, di ottenere quindi prezzi più bassi a parità di prestazione, nonché di ridurre le spese per le procedure con la riduzione del loro numero*" (11).

Infatti, sotto un primo profilo, va rilevato che è quanto meno dubbio che gli stessi uffici di una pubblica amministrazione (viepiù se di dimensioni modeste) possano essere in grado di gestire tutte le gare per l'acquisizione di ogni genere di beni e servizi funzionali a soddisfare il proprio fabbisogno, dalla fornitura di carta per stampanti, al servizio di igiene urbana, alla gestione del patrimonio stradale, alla realizzazione di importanti infrastrutture; in secondo luogo, è

(10) Per un commento alle nuove regole possono vedersi, fra gli altri, G. Cumin, *Nuove perplessità sulla capacità di agire delle pp.aa. in ambito negoziale?*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 1191; G. Fidone, F. Mataluni, *L'aggregazione dei soggetti aggiudicatori di contratti pubblici fra ragioni di integrità, specializzazione e riduzione della spesa*, in *Foro amm.*, 2014, 2995; L. Fiorentino, *Le centrali di committenza e la qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 436; F. Fracchia, *I contratti pubblici come strumento di accentrato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, 1529; G. Marchianò, *La regolamentazione nella domanda pubblica alla luce della legge delega di recepimento delle nuove direttive: il ruolo dell'amministrazione*, *ivi*, 2016, 1; L. Torchia, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 608.

(11) B.G. Mattarella, *La centralizzazione delle committenze*, *ibidem*, 613. Sotto il profilo prettamente economico, il Commissario per la revisione della spesa Cottarelli aveva stimato i possibili risparmi derivanti dalla centralizzazione degli acquisti in oltre sette miliardi di euro (C. Cottarelli, *La lista della spesa*, Milano, Feltrinelli, 2015, 43).

evidente che l'accorpamento dei fabbisogni di diverse amministrazioni – con conseguente avvio di un'unica procedura di gara – potrebbe consentire di sfruttare economie di scala non altrimenti realizzabili in un contesto di parcellizzazione dei programmi di acquisizione (12). In tale contesto, la riduzione dell'autonomia negoziale delle amministrazioni più piccole appare “*il frutto di scelte ben precise, miranti alla razionalizzazione, al favore verso opzioni orientate al mercato, nonché alla promozione della concorrenza*” (13).

2. Riserva di funzioni locali e ingerenza statale.

Trasferendo gradualmente l'analisi verso il percorso decisionale seguito dalla Corte costituzionale, è evidente che la preclusione alle piccole realtà comunali di svolgere autonomamente le più tipiche funzioni amministrative suscita alcune immediate riflessioni concernenti la previsione stessa di forme associate per la gestione di funzioni amministrative, la base legale dell'intervento statale e lo strumento normativo utilizzato.

Con particolare riferimento al primo aspetto, è stato più volte evidenziato che la gestione associata di funzioni amministrative potrebbe incidere sul rapporto tipico che lega la sfera politica e quella amministrativa: in particolare, tenendo a mente che nell'ambito

(12) Più in generale sul tema sia consentito rinviare a M. Nunziata, *Aggregazione e qualificazione delle stazioni appaltanti*, in A. Clarizia (a cura di), *Note sui contratti pubblici alla luce del nuovo codice*, Roma, La Sapienza Editrice, 2017.

Come affermato dal Consiglio di Stato nel parere 1 aprile 2016, n. 855, reso sullo schema del nuovo codice dei contratti pubblici (poi divenuto il d.lgs. n. 50/2016), “*le nuove procedure e criteri di affidamento, particolarmente innovativi – si pensi al dialogo competitivo, al partenariato per l'innovazione, alla offerta economicamente più vantaggiosa – richiedono stazioni appaltanti competenti e specializzate, che padroneggino gli strumenti e siano in grado di governare le procedure. Tali livelli di efficienza possono raggiungersi solo in capo a amministrazioni di adeguate dimensioni, con un corpo di dipendenti specificamente dedicato, formato e costantemente aggiornato*”.

Di tale percorso si trova evidenza già nelle direttive europee in tema di contratti pubblici, ove il processo di razionalizzazione appena menzionato assume due diverse sfumature: da un lato, l'aggregazione e la riduzione delle stazioni appaltanti e, dall'altro, il potenziamento delle centrali di committenza. Quanto al primo aspetto, il considerando n. 59 della direttiva n. 24/2014 dà atto che “*nei mercati degli appalti pubblici dell'Unione si registra una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, al fine di ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti*”. Quanto al secondo aspetto, il considerando n. 69 conferma che “*nella maggior parte degli Stati membri è sempre più diffuso l'uso delle tecniche di centralizzazione delle committenze. Le centrali di committenza sono incaricate di procedere ad acquisti, gestire i sistemi dinamici di acquisizione o aggiudicare appalti pubblici/concludere accordi quadro destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici, con o senza remunerazione*” (c. 1).

(13) M. Macchia, *La qualificazione delle amministrazioni appaltanti*, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 50.

degli “*enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo*” (14), la gestione associata di funzioni potrebbe risolversi in un allentamento del vincolo che sottopone gli organi gestionali all'indirizzo politico degli organi rappresentativi (15).

Sotto questo profilo, nel caso di specie anche il giudice *a quo* aveva evidenziato che il modello di gestione associata obbligatoria sottrarrebbe tanto il potere politico quanto quello gestionale agli organi comunali, con la conseguenza che, dando vita a nuovi uffici co-gestiti da tutti i comuni associati e al conseguente accentramento delle funzioni di indirizzo, i singoli plessi amministrativi potrebbero perdere la loro individualità e ciò determinerebbe un “*vulnus del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost. nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti*” (16).

Secondo la Corte, però, questo ordine di rilievi prova troppo poiché se esistesse “*un vincolo costituzionale per cui in un unico soggetto istituzionale debbono sempre coincidere la funzione di indirizzo politico e quella dell'indirizzo amministrativo, la sua violazione discenderebbe direttamente dalla previsione della forma associativa in sé stessa, a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta*” (17). La Corte ritiene tale conclusione palesemente insostenibile alla luce degli approdi consolidati della medesima giurisprudenza costituzionale che intendono le forme associative alla stregua di una proiezione degli enti stessi (18) e che, anche nella forma associativa più stringente ossia l'unione di comuni, consente

(14) Corte cost. 27 marzo 1987, n. 77, in *Foro it.*, 1987, I, 2308.

(15) In generale sul rapporto tra la gestione associata di funzioni e il principio autonomistico, v. P. Forte, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Milano, Angeli, 2011. Con particolare riferimento a talune implicazioni pratiche del trasferimento delle funzioni all'unione di comuni possono vedersi i contributi di C. Facchini, *Unione di comuni: è possibile conferire tutte le funzioni?*, in *Azienditalia*, 2018, 1634, e C. Facchini, *I comuni che hanno conferito tutte le funzioni all'Unione hanno ancora poteri decisionali*, *ivi*, 2019, 90.

(16) Tar Lazio-Roma, Sez. I-ter, ord. di rimessione 20 gennaio 2017, n. 1027.

(17) Corte cost. n. 33/2019, in epigrafe.

(18) Corte cost. 6 luglio 2001, n. 229, in *Foro it.*, 2001, I, 3032; 23 dicembre 2005, n. 456, *ivi*, 2006, I, 1688; 24 giugno 2005, n. 244, *ibidem*, 2641. Quest'ultima con commenti di G.U. Rescigno, *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle comunità montane*, e di S. Mangiameli, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e comunità montane*, entrambi in *Giur. cost.*, 2005, rispettivamente 2120 e 2122; G. Sciallo, *L'ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 1033; P. Vipiana, *In margine a due pronunce della Corte costituzionale sulle comunità montane: commento congiunto delle sentenze nn. 244 e 456 del 2005*, in *Quaderni reg.*, 2006, 699.

di ritenere “*preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale*” (19). Da questo punto di vista, la Corte ha escluso che in capo ai comuni possa configurarsi una “riserva costituzionale di esercizio individuale delle funzioni fondamentali”, non potendo dimenticare peraltro che anche in dottrina l’utilizzo del modello associativo è stato più volte ricondotto alla stessa autonomia costituzionale degli enti che vi ricorrono (20).

La seconda riflessione che le disposizioni sopra citate suscitano attiene alla base legale che consente allo Stato di disciplinare e limitare le modalità di esercizio di funzioni amministrative proprie degli enti locali. La legge statale, infatti, non solo sottrae ai comuni più piccoli l’esercizio diretto di talune funzioni fondamentali ma indirizza in modo penetrante la discrezionalità degli enti locali nella scelta degli strumenti di gestione associata, esprimendo una netta preferenza verso il modello dell’unione rispetto a quello della convenzione; il che, peraltro, ha suscitato in passato diverse reazioni da parte delle regioni che hanno lamentato l’invasione statale nella propria sfera di competenza legislativa (21).

Sul punto, la Corte ha ritenuto che la compressione dell’autonomia comunale trovi fondamento e giustificazione “*nella finalità della disciplina, che è diretta a porre rimedio ai problemi strutturali di efficienza – e in particolare a quello della mancanza di economie di scala – dei piccoli comuni*” (22); pertanto, confermando il proprio precedente indirizzo, la Corte ha rinvenuto la base legale dell’ingerenza da parte dello Stato nella “*potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica*” (23).

(19) Corte cost. 7 luglio 2016, n. 160.

(20) S. Mangiameli, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, cit., 2124; Id., *La questione locale*, cit., 18; G.U. Rescigno, *op. cit.*, 2121.

(21) C. Tubertini, *La legge “Delrio”*, cit., rammenta le contestazioni formulate dinanzi alla Corte costituzionale dalle regioni Campania, Puglia, Lombardia e Veneto. In dottrina, sull’ascrizione alla competenza regionale residuale della materia dell’associazionismo fra enti, possono vedersi fra l’altro R. Filippini, A. Maglieri, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Ist. federalismo*, 2008, 342; C. Mainardis, *Regioni e comunità montane, tra perimetrazione delle materie “controllo sostitutivo” nei confronti degli organi*, in *Regioni*, 2006, 133.

(22) Corte cost. n. 33/2019.

(23) Corte cost. 13 marzo 2014, n. 44, in *Giur. cost.*, 2014, 986, con nota di P. Falletta, *L’espansione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica ai poteri ordinamentali sugli enti locali*; 11 febbraio 2014, n. 22, in *Regioni*, 2014, 791, con nota di F. Cortese, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell’autonomia locale*. Al riguardo, L. Gori, *La “via” problematica del coordinamento della finanza pubblica per il*

In terzo luogo, un’ulteriore perplessità attiene all’utilizzo dello strumento del decreto legge, con particolare riferimento alla dubbia sussistenza delle note condizioni di straordinaria necessità e urgenza. La Corte ha affrontato e superato molto rapidamente tale questione – che pure era stata posta dall’ordinanza di rimessione – ribadendo il proprio recente indirizzo che limita il sindacato sulle condizioni di necessità e urgenza di cui all’art. 77 Cost. alla “*evidente mancanza di tali presupposti*” (24) o alla “*manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione*” (25). Restando entro queste coordinate, la Corte ha eseguito un controllo di tipo estrinseco sul titolo e contenuto dei provvedimenti normativi contestati – che, tanto per il d.l. n. 78/2010 quanto per il d.l. n. 95/2012, si prefiggono l’obiettivo di coordinamento della finanza pubblica e contenimento delle spese per l’esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni – ravvisando la probabilità che, in astratto, la gestione associata di funzioni comporti plausibilmente una maggiore efficienza dell’azione degli enti locali interessati (26).

3. *Sottrazione coatta di funzioni: quando l’“ingegneria legislativa” si scontra con la “geografia funzionale”*

Se i profili appena affrontati hanno superato il vaglio di costituzionalità, la questione su cui viceversa la Corte ha appuntato i propri rilievi critici concerne l’obbligo incondizionato per i comuni di più ridotte dimensioni di ricorrere alla gestione associata delle proprie funzioni fondamentali.

Come accennato, infatti, l’art. 14, c. 28, d.l. n. 78/2010, prevede che i comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (o a 3.000 nel caso delle co-

riordino (e la soppressione?) delle comunità montane, in *Riv. dir. agr.*, 2009, 204, definisce la clausola del “coordinamento della finanza pubblica” come connotata da una “enorme virtualità espansiva”. Più in generale, sul carattere trasversale della materia del “coordinamento della finanza pubblica” e sulla possibilità di incidere sulla legislazione regionale, A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 452; G. Di Cosimo, *C’erano una volta le materie residuali*, in *Regioni*, 2010, 616; A. Gentilini, *Uno sguardo alle questioni di legittimità costituzionale in via principale sollevate (e in alcuni casi già decise) nel 2010: il diktat (statale) del “contenimento della spesa” e le sue pesanti ricadute sulla “amministrazione pubblica”*, in <www.rivistaaic.it>, 22 febbraio 2011.

(24) Corte cost. 5 gennaio 2018, n. 5, in <www.giurcost.org>, 5 marzo 2018, con nota di A. Iannuzzi, *L’obbligatorietà delle vaccinazioni a giudizio della Corte costituzionale fra rispetto della discrezionalità del legislatore statale e valutazioni medico-statistiche*; annotata da L. Pedullà, *Vaccinazioni obbligatorie e dovere di solidarietà costituzionale (alla luce della sent. n. 5/2018 Corte cost.)*, in <www.forumcostituzionale.it>, 11 settembre 2018.

(25) Corte cost. 12 luglio 2017, n. 170.

(26) Nel ribadire questo approccio, la Corte ha di fatto confermato che “*il Governo [...] è dunque il solo giudice dell’urgenza e della necessità del provvedere*” (F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, 57).

munità montane) esercitino obbligatoriamente le funzioni fondamentali in forma associata potendo solo scegliere la forma di gestione congiunta, tra l'unione di comuni e il metodo della convenzione; da questo sistema sono esclusi soltanto i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia.

È proprio la portata generalizzata e trasversale dell'obbligo che ha indotto la Corte a ravvisare un contrasto dell'art. 14, c. 28, d.l. n. 78/2010 con il tessuto normativo costituzionale e in particolare con i parametri dell'art. 3, 5, 97 e 118 Cost. rispetto ai principi di autonomia, buon andamento, differenziazione e adeguatezza.

La Corte ha innanzitutto rammentato che, ove incidano sull'autonomia degli enti territoriali, gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza (27); canoni che la Corte non ha considerato rispettati nel caso di specie ritenendo che la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per gran parte delle funzioni fondamentali sia affetta da un'eccessiva rigidità poiché non tiene conto della possibile specificità di tutte quelle situazioni in cui, in ragione della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, l'aggregazione di funzioni può non consentire di assicurare gli auspicati risparmi di spesa mantenendo uno standard qualitativo adeguato di servizi alla popolazione.

Vi sono situazioni, in altri termini, *“in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale”* in quanto *“il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il test di proporzionalità”* (28).

La Corte conferma, dunque, la legittimità delle forme associate di gestione delle funzioni amministrative sia ove queste siano spontanee sia ove queste siano imposte dal legislatore secondo parametri ragionevoli e proporzionati.

(27) Corte cost. n. 22/2014, cit. In generale, v. M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in <www.cortecostituzionale.it>, 12 novembre 2013; A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001; L. Paladini, *Ragionevolezza*, in *Enc. Dir.*, Agg., I, 899.

(28) Corte cost. n. 33/2019. A titolo esemplificativo, secondo la Corte alcune ipotesi in cui l'obbligo di gestione associata potrebbe non conseguire gli obiettivi perseguiti sono quelle in cui: *“a) non esistono comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari ‘fattori antropici’, ‘dispersione territoriale’ e ‘isolamento’ (sent. n. 17/2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta”*.

Il sistema delineato dalla norma impugnata, invece, non viene condiviso laddove impedisce di valorizzare eventuali circostanze che rendono inefficiente la gestione associata delle funzioni o che comunque non consentono di raggiungere gli obiettivi cui essa è preordinata; secondo la Corte, in altri termini, ai Comuni deve essere riconosciuta la possibilità di essere esonerati dall'obbligo ad esempio dimostrando che, *“a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento”* (29).

Ciò che la Corte mira a valorizzare, in altri termini, è l'attenzione ai profili peculiari e differenziali delle singole realtà locali che consenta effettivamente di riservare la gestione aggregata delle funzioni alle situazioni in cui essa rappresenti la soluzione più idonea per raggiungere le finalità perseguite dal legislatore.

Da questo punto di vista, la medesima valutazione secondo i criteri di differenziazione e adeguatezza che ha indotto il legislatore ad escludere l'obbligo di gestione aggregata per le isole monocomune e il comune di Campione d'Italia deve essere estesa anche alle altre realtà, riconoscendo da un punto di vista più generale l'indagine sulla compatibilità della *“amministrazione aggregata”* con le singole specificità territoriali.

Il principio, tuttavia, non ha una portata assoluta.

Infatti, quasi a prevenire e arginare i comprensibili tentativi dei singoli comuni di riappropriarsi degli spazi perduti, la Corte precisa che *“la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra comuni obbligati e non”* (30).

In questi casi, la doverosa gestione associata delle funzioni sembra almeno in astratto in linea con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, essendo comunque rimesso ai giudici amministrativi trarre i necessari corollari sul piano applicativo e al legislatore disciplinare gli aspetti che ancora richiedono apposita regolamentazione.

4. *L'esigenza di un ripensamento funzionale della limitazione dell'autonomia comunale*

L'intervento della Corte costituzionale appare ispirato da una logica di compromesso che cerca di recuperare i tratti differenziali delle autonomie locali di-

(29) Corte cost. n. 33/2019.

(30) Corte cost. n. 33/2019.

nanzi all'ennesima misura improvvisata e generalizzata del legislatore (31).

Per quanto si tratti di una soluzione senz'altro condivisibile, essa di certo non supera l'esigenza di un ripensamento complessivo del meccanismo di assorbimento delle funzioni fondamentali di alcuni comuni in realtà di dimensioni più ampie. Esigenza che, peraltro, non viene sottaciuta dalla sentenza che anzi richiama *“l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinarie”* (32).

Nella misura in cui richiama ad uno sviluppo più ragionevole e proporzionato dell'aggregazione delle funzioni, anche l'intervento della Corte sembra animato, più che dalla volontà di preservare le specificità sociali e culturali delle singole realtà, dall'esigenza di assicurare che la compressione dell'autonomia locale sia realmente preordinata al raggiungimento delle finalità di contenimento della spesa pubblica generale; come a confermare, in definitiva, che *“lo stesso processo di attuazione dell'art. 119 Cost. si sta definendo come un tentativo di costruire un efficace sistema di controllo della spesa pubblica piuttosto che come un nuovo strumento di sviluppo dell'autonomia finanziaria locale e regionale”* (33).

Del resto, sebbene sia sempre stata avvertita la preoccupazione di individuare dimensioni ottimali di gestione dell'amministrazione locale, risultano forse non più del tutto attuali le impostazioni che, in passato, avevano declinato l'adesione dei comuni a forme associate di gestione di funzioni in termini meramente facoltativi e spontanei.

Al riguardo, tra le posizioni più significative, giova rammentare quella di Crispi che, pur segnalando che *“molti nostri borghi e villaggi hanno nome di comuni senza averne la vitalità”*, proponeva *“per toglierli dalla impotenza e dall'isolamento in cui sono per mancanza di attività e per collegare vie meglio l'interesse locale al generale”* di concedere *“ad essi la facoltà di unirsi in consorzio per certi servizi comuni, la cui trascuranza fa reclamare, a danno delle libertà locali, l'ingerenza dello Stato”* mentre *“non si rende obbligatorio il consorzio, perché la coazione male si confà*

(31) G. D'Auria, *op. cit.*, definisce il complesso di norme *“per alcuni aspetti, improvvisato e, per altri, impreciso e lacunoso”*.

(32) Corte cost. n. 33/2019, secondo cui infatti *“a seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del titolo V della Costituzione”*.

(33) A. Sterpa, *Il decreto-legge n. 138/2011*, cit.

col sentimento di autonomia, che conviene rafforzare, potendo esso conferire efficacemente allo sviluppo delle libertà comunali” (34). O quella di Giolitti che, dinanzi alla proposta di rendere obbligatoria la formazione dei consorzi, riteneva che *“ciò, oltre ad essere contrario ad ogni concetto di autonomia, sarebbe pure dannoso, poiché le unioni forzate non danno mai buoni frutti”* (35).

È evidente che ormai anche la promozione delle istanze autonomistiche delle realtà locali debba essere letta nel rinnovato contesto di massima attenzione alla integrità della spesa pubblica imposta da ultimo anche dai parametri sovranazionali (36).

Sotto questo profilo, come è stato segnalato, l'adesione meramente volontaria alle forme di associazionismo finirebbe per depotenziarne significativamente la portata in vista degli obiettivi cui esse sono preordinate; il che ha indotto a proporre un ripensamento in senso strumentale della questione dell'associazionismo locale tenendo comunque ferma la competenza statale per l'attuazione dei principi costituzionali (37).

Di talché, riconosciuta l'utilità e l'essenzialità dello strumento associativo ai fini del mantenimento del sistema di *welfare* comunale, il campo di riflessione deve essere trasferito sulle modalità e gli strumenti per assicurare l'effettività dell'autonomia comunale anche nell'ambito delle forme di gestione aggregata delle funzioni (38).

In primo luogo, vanno individuati parametri ragionevoli per la definizione della dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni dei comuni; l'obbligo di gestione associata, infatti, non può dipendere unicamen-

(34) F. Crispi, Camera dei deputati, 19 novembre 1887, in occasione della presentazione del r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921, contenente le modifiche alla legge comunale e provinciale del 1865, in G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza. I. Introduzione. Cenni storici e documenti parlamentari sulle leggi comunali e provinciali*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1889, 337.

(35) G. Saredo, *La nuova legge*, cit., II. *Commento alla Legge sull'Amministrazione dei Comuni e delle Provincie*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1892, 317.

(36) Da un punto di vista più generale è noto, del resto, il *“vincolo europeo ha natura costituzionale e condiziona quindi non solo la guida dei fenomeni finanziari e i relativi controlli, ma la stessa disciplina costituzionale della finanza, imprimendo – così – un impulso allo sviluppo di potenzialità sinora inesprese, almeno fino agli anni più recenti, nei quali la crisi fiscale dello Stato ha indotto un cambiamento della Costituzione materiale”*, come osservato da G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996, 19.

(37) F. Pizzetti, *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, in <www.astrid-online.it>, che ha considerato l'associazione fra comuni alla stregua di una *“funzione fondamentale che i comuni interessati possono (devono) essere chiamati a svolgere preliminarmente ad ogni altra funzione, quale condizione stessa della sopravvivenza del loro ruolo”*.

(38) V. Tondi della Mura, *op. cit.*

te dalla dimensione demografica o dalla attiguità geografica dovendo altresì tenere conto di fattori sociali, economici e infrastrutturali (39).

In secondo luogo, nell'ambito delle unioni e dei modelli convenzionali devono essere previsti meccanismi gestionali e decisionali che riconoscano adeguati poteri ai comuni aderenti in modo da salvaguardare l'effettiva garanzia dei relativi margini di autonomia (40).

Sotto questo profilo, si impone indubbiamente una riflessione che consenta di raggiungere un equilibrio nella distribuzione di funzioni tra diversi livelli di governo il cui difficile e confuso coordinamento è spesso fonte di paralisi nell'attuazione di specifiche misure pubbliche (41).

Per un verso, vi sono alcune funzioni che senza dubbio devono essere riservate ai comuni, a prescindere dalla relativa dimensione, essendo questi gli enti che più direttamente conoscono interessi e bisogni della comunità di riferimento.

Per altro verso, si avverte certamente l'esigenza di armonizzare da un punto di vista più generale il quadro di ripartizione delle competenze, non essendo forse ottimale un sistema che riconosce le medesime funzioni fondamentali ad un piccolo comune e ad una grande città.

Questa indubbia esigenza di armonizzazione non deve però condurre ad obliterare le istanze e gli interessi delle realtà locali più piccole che, peraltro, sono già interessate da un relevantissimo processo di polverizzazione e di attrazione nell'orbita dei grandi centri, al punto che ormai *“oltre l'80 per cento dei cittadini europei vive nelle città”* (42).

A ciò osta, peraltro, il rispetto delle irrinunciabili prerogative dei comuni che, ai sensi dell'art. 114 Cost., *“costituiscono la Repubblica”*.

MASSIMO NUNZIATA

(39) A. Sterpa, *Il decreto-legge n. 138 del 2011*, cit.

(40) V. Tondi della Mura, *op. cit.*

(41) Emblematica, al riguardo, è la complessa gestione dei procedimenti di realizzazione delle grandi opere, su cui v. C. Franchini, *La realizzazione delle grandi opere tra centro e periferia*, in C. Franchini e F. Sciaudone (a cura di), *Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, 43.

(42) J.B. Auby, *Per lo studio del diritto delle città*, in G. della Cananea, C. Franchini (a cura di), *Il diritto che cambia. Liber amicorum Mario Pilade Chiti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 206. Da ultimo, le riflessioni di J.B. Auby sul *droit de la ville* sono state ricostruite e commentate da F. Di Lascio, *Diritto e territorio nel droit de la ville*, in G. della Cananea, J. Ziller (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018, 109.

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)